

Körkérdés a nemzetiségek politikai képviseletéről

A *Regio* szerkesztősége 2025 októberében szakértői körkérdést kezdeményezett a magyar Országgyűlés munkájában való nemzetiségi részvétel, a nemzetiségi szószerelő és képviseleti rendszer eddigi tapasztalatairól, amely intézményt a 2026-os választásokhoz közeledve ismételtelen mind növekvő közéleti és szakértői figyelem övez. A soron következő választásokon a nemzetiségeknek immár negyedszer lesz elviekben lehetőségük arra, hogy betöltsék a kedvezményes nemzetiségi országgyűlési mandátum és a nemzetiségi szószerelők pozícióit. Azzal együtt, hogy a kialakított rendszer több elemét az Emberi Jogok Európai Bírósága jogsértőnek találta a 2022-es választások után meghozott ítéletében, amely választásokon a legnépesebb nemzetiség, a román listaállítása meghíúsult. Az ankét keretében az országgyűlési nemzetiségi részvételi rendszerrel kapcsolatban felvetődő legfontosabb kérdésekre a 32 megkérdezettből első körben hatan válaszoltak, ebben a blokkban ezeket a válaszokat közöljük.

FARKAS GYÖRGY TAMÁS¹

Hogyan látja a 2010-es években a magyarországi nemzetiségek országgyűlési képviseletére és szószerelők formájában történő részvételére kialakított megoldást nemzetközi-regionális összehasonlításban? Milyen sajátosságokkal, erősségekkel és hiányosságokkal rendelkezik a hazai szisztéma más országok gyakorlataival összevetve? Legyen az az ombudsmani rendszer vagy a kedvezményes parlamenti képviselet?

A hatályos magyar nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozást áttekintve megállapítható, hogy a magyar megoldás a személyi alapú kiemelő rendszerek közé sorolható, de az ilyen rendszerbe tartozó külföldi példákhoz képest számos különlegességgel rendelkezik. A magyar megoldás személyi alapú

¹ A szerző jogász, a KRE ÁJK Közjogi Intézet Alkotmányjogi és Egyházjogi Tanszékének adjunktusa. E-mail: farkas.gyorgy.tamas@kre.hu

kiemelő jellegét az alapozza meg, hogy az aktív választójog irányából a nemzetiségi választók (akik ezt igénylik) külön csatornán szavaznak a listás választási ágon, mint a nem nemzetiségi honfitársaik. Különlegessége ugyanakkor a magyar megoldásnak, hogy a kiemelés a vegyes magyar választási rendszer listás ágához fűződik, nem pedig egy „virtuális személyi alapú egyéni választókerülethez”, mint például Szlovéniában vagy Horvátországban. Mivel a speciális választási ág a listás választási ághoz tartozik, a magyar modell olyan választójogi megoldásokat alkalmaz, melyek az integratív rendszerekre jellemzők inkább (mint például természetes bejutási küszöbnél kedvezőbb küszöb), akárcsak Montenegró esetén. Mindezek okán a magyar kiemelő rendszer garantált képviselői mandátumot sem nyújt (csak garantált szószólói tisztséget), csupán kedvezményest.

A jelenlegi magyar rendszer legkomolyabb előnye véleményem szerint az, hogy bizonyos értelemben ötvözi a kiemelő rendszerek és az integratív rendszerek előnyeit. Egyik oldalról biztosítja a kiemeléssel, hogy a nemzetiségi választói akarat önmagában, külső behatásoktól mentesen érvényesülhessen, és az egyetlen lista azt sem hagyja, hogy több tábor között szétforgácsolódjanak a szavazatok. Emellett ugyanakkor a teljes jogú mandátumszerzéshez olyan kedvezményes küszöböt támaszt, ami valós legitimációt nyújt.

A jelenlegi magyar rendszer egyik legkomolyabb hátránya meglátásom szerint, hogy a szavazás során egyáltalán nem biztosít a szavazófülkében választási lehetőséget a nemzetiségi névjegyzékben szereplő választópolgár számára. A másik lényeges hátrányt ezzel összefüggően a nemzetiségi lista összeállítására vonatkozó szabályozásban látom.

Hogyan összegezné a hazai nemzetiségi országgyűlési képviselet és részvétel eddigi főbb tapasztalatait? Miben látja a három legfontosabb hozadékát, és mit tart az eddigi működés nyomán a három leggyengébb kritikus problémának?

A nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás megalkotása a magyar választójogban több mint harminc évig váratott magára, így pozitív előrelépés már a szabályozás léte is. A gyakorlati érvényesülést illetően három választás tapasztalatai alapján véleményem szerint a szószólói rendszer létrehozásával viszonylag hatékony a nemzetiségek a törvényhozás munkájába történő becsatornázása, emellett pedig a teljes jogú mandátum megszerzése reális lehetőség lehet a nagyobb lélekszámú nemzetiségek számára anélkül, hogy felborulna a választójog egyenlőségének elve. Mindezek mellett a nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás nem tökéletes, azt szükségzerű lenne megreformálni.

A pozitívumok. Elsőként azt emelném ki, hogy a nemzetiségek az Országgyűlés plénümán nemzetiségi tárgyú kérdésekben hallathatják hangjukat, így a törvényhozó hatalom és a közvélemény részére direkt módon hívhatják fel az egyes nemzetiségi szempontból releváns kérdésekre a figyelmet. Másodsorban a törvényalkotás

munkájában történő bizottsági szintű aktív részvétel lehetőségét említeném ki, ami a felszólalási joggal együtt hatékonyabbá teszi az érdekvérvényesítést. Harmadsorban a nemzetiségi képviselő és a nemzetiségi szószólók közös bizottsági munkája az egyes nemzetiségek közötti párbeszédet és az információáramlást is javítja.

A negatívumok. Elsőként azt emelném ki, hogy a nemzetiségi lista jelöltál-lítási folyamata túlságosan kiszolgáltatott az adott nemzetiség országos nemzeti-ségi önkormányzatán belül fennálló politikai jellegű viszonyoknak. Másodsorban a szószólók esetenként alacsonyabb legitimációját emelném ki, mely a közvetlen választási megmérettetés hiányából és emellett a nemzetiségi listára leadott ala-csony szavazatszám együttes hatásából eredhet. Harmadsorban az előzővel ösz-szefüggésben azt említeném meg, hogy a legtöbb nemzetiség választóit viszonylag nehéz mobilizálni és érdekeltté tenni a választás nemzetiségi listás ágán történő részvételre, aminek legfőbb oka meglátásom szerint a tényleges választási lehető-ség hiánya.

Hogyan értékeli az Emberi Jogok Európai Bíróságának a Bakirdzi és E.C. vs. Magyarország ügyében született 2022-es ítéletét, és hogyan látja annak a hazai szabályozásba való ültetésének lehetőségét?

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának a Bakirdzi és E.C. vs. Magyarország ügyében született 2022-es ítéletét nagy jelentőségűnek tartom, ugyanis rámutatott a nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás hiányosságaira, és közjogi értelemben kötelezettséget keletkeztetett a jogalkotóval szemben ezek kiküszöbölésére.

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának azon megállapításait különösen fontos-nak tartom, melyek szerint az a körülmény, hogy egy listára szavazhatnak a nem-zetiségi választók és ez a lista zárt – azaz preferenciális szavazat leadására sincs lehetőség –, nem teszi lehetővé a nemzetiségi választók számára, hogy valóban kifejezzék választói akarataikat a szavazóurnáknál. Lényeges az Emberi Jogok Európai Bíróságának azon megállapítása is, miszerint az a választási rendszer, melyben a nemzetiségi választó csak egy meghatározott zárt listára szavazhat, nem biztosítja a választópolgár szabad véleménynyilvánítását a törvényhozás megvá-lasztása során. Mindezek mellett nem hagyhatjuk figyelmen kívül az Emberi Jogok Európai Bíróságának azon megállapítását sem, miszerint a szavazás titkossága is sérül annak okán, hogy a nemzetiségi listára történő szavazás rögzített, és csupán egy zárt listára szavazhat a választó, így egyértelmű, hogy szavazatát kire adta le.

Meglátásom szerint egy választójogi reform keretében, a jelenlegi nemzetisé-gekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás alapvető kereteinek megtartása mellett, az Alaptörvény módosítása nélkül is lehet mód arra, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának a Bakirdzi és E.C. vs. Magyarország ügyében született 2022-es ítéletében megfogalmazott hiányosságokat a jogalkotó kiküszöbölje.

Az országgyűlési képviselet, a szószólók, valamint az országos önkormányzatok és a nemzetiségi civil szervezetek hármas viszonya hogyan változott az Ön által ismert közegben? Mennyiben lett a parlamenti képviseletnek visszahatása a nemzetiségi közösségekre, azok aktivitására?

A nemzetiségi szószólót és a nemzetiségi listáról mandátumot szerzett képviselőt is illetően kiemelném a reprezentatív szerepet, amely kifelé, a többi nemzetiség és a többségi magyar társadalom, továbbá a nemzetközi kapcsolatokban az adott nemzetiség anyaországával ápoltt kapcsolat vonatkozásában is jelentősen növeli a nemzetiségek jelenlétét és mozgásterét. Emellett megítésem szerint a nemzetiségi szószóló vagy a nemzetiségi listáról mandátumot szerzett képviselő léte befelé, az adott nemzetiség közéleté vonatkozásában is pozitív hatást fejt ki, ugyanis erősíti a jellemzően nem nagy tömbben, hanem szétszórtnak, kisebb közösségekben élő nemzetiségi közösségek összetartozás tudatát.

A nemzetiségi közösségek aktivitását illetően álláspontom szerint a jelenlegi nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás nagy lehetőséget mulaszt el, ugyanis a nemzetiségi választópolgárokat jobban bevonó szabályozás jelentősen növelhetné a nemzetiségi közösségek aktivitását, ami a nemzetiség közéletére megítésem szerint pozitív hatást fejtene ki. Ahogy azt más kérdésekre adott válaszaiban is kifejtettem, a szavazás napján fennálló választás hiányát a jelenlegi szabályozás nagy hiányosságának tartom, amit egy esetleges, a választási rendszer nemzetiségi ágát érintő választójogi reform keretében megfelelő körülmekintés mellett, egyéb tényezők mérlegelésével mindenképp orvosolni lenne szükséges.

Hogyan látja a továbbfejlesztés, a rendszer módosításának lehetséges irányait akár az alapvonások megtartásával vagy új alapokra történő helyezésével? Mi az a három lépés, amellyel javítani lehetne a nemzetiségi (parlamenti) érdekképviselet hatékonyságát?

Az általam preferenciális-alternatív megoldásnak nevezett de lege ferenda javaslat – mérlegelve a jelenlegi megoldás előnyeit, figyelembe véve a választási rendszer koherenciáját, szisztémájának megtartását, a legkisebb-leghatékonyabb-legszükségesebb mértékű módosítás igényét, emellett pedig a hátrányok kiküszöbölését – az alábbiak szerint módosítaná a nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozást:

Első lépésként a nemzetiségi lista összeállításának szabályait reformálnám meg akként, hogy az adott nemzetiség legutolsó általános országos nemzetiségi önkormányzati választásán mandátumot szerzett minden lista legalább egy jelöltjének szerepelnie kell rajta. Amennyiben kettőnél kevesebb lista szerzett mandátumot az adott nemzetiség legutolsó általános országos nemzetiségi önkormányzati választásán, a nemzetiségi listán minimum két jelöltnek kell szerepelnie.

Második lépésként biztosítanám a nemzetiségi választópolgárnak a szavazás napján történő választási lehetőséget akként, hogy a nemzetiségi listán belül a nemzetiségi választó preferenciális szavazat leadására jogosult, amely alapján

kijelölheti a nemzetiségi listán szereplő általa legalkalmasabbnak tartott jelöltet. A szavazatok összesítése során a jelöltek sorrendjét a nemzetiségi listán belül a listán szereplő egyes jelöltekre leadott preferenciális szavazatok száma szerinti csökkenő sorrend határozná meg, mely alapján a nemzetiségi lista első helye – így a szószólói tisztség vagy a kedvezményes képviselői mandátum – a legtöbb preferenciális szavazatot szerzett jelölté lesz.

Harmadik lépésként annak érdekében, hogy a kisebb lélekszámú nemzetiségek választóinak szavazata ne vesszen el, alternatív szavazatot is biztosítanék akként, hogy a nemzetiségi szavazólapon a pártlisták is feltüntetésre kerülnek, és a nemzetiségi választók alternatív szavazatként pártlistára is szavazhatnak. Azon nemzetiségeknél, ahol a nemzetiségi lista nem szerez kedvezményes képviselői mandátumot, a szószóló megválasztása mellett, az alternatív szavazatként pártlistákra leadott szavazatok hatályosulnak és hozzáadódnak az egyes pártlistákra leadott szavazatokhoz. Felhívom a figyelmet, hogy a szószólóra és a pártlistára egyszerre leadott szavazat nem plurális szavazat, és nem sérti az egyenlő választójog elvét, mivel a szószóló nem országgyűlési képviselő.

Negyedik lépésként a szavazás titkosságának biztosítása érdekében a szavazókörökben a nemzetiségi listás szavazatokat külön urnában gyűjtetném, amit az urnázás után összegyűjtve Budapesten számolnának össze, így nem derülne fény olyan szavazókörben a nemzetiségi választópolgár preferenciális és alternatív szavazatára, ahol csak egyetlen adott nemzetiséghez tartozó választópolgár szerepel a névjegyzékben.

KÁLLAI PÉTER²

Hogyan látja a 2010-es években a magyarországi nemzetiségek országgyűlési képviseletére és szószólók formájában történő részvételére kialakított megoldást nemzetközi-regionális összehasonlításban? Milyen sajátosságokkal, erősségekkel és hiányosságokkal rendelkezik a hazai szisztéma más országok gyakorlataival összevetve? Legyen az az ombudsmani rendszer vagy a kedvezményes parlamenti képviselet?

A 2004-ben debütált kedvezményes képviseleti rendszer mindenképp előrelépésnek tekinthető a nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletének tekintetében. Volt honnan. Hiszen a nemzetiségek parlamenti képviselettel egyáltalán nem, legfeljebb alkalmyszerűen, egy-egy pártlistán való (adott esetben „véletlen”) megjelenségükkel rendelkeztek, az országos önkormányzatoknak pedig mérsékelt beleszólási lehetőségük volt (van) a jogalkotói munkába.

² A szerző nemzetközi kapcsolatok elemző, szociológus, az ELTE Társadalomtudományi Karának egyetemi docense. ORCID: 0000-0003-3775-8715. E-mail: kallai.peter@tatk.elte.hu

Ha a teljes jogú képviseletre gondolunk, akkor a képviselet rendkívül kis arányú. Az a mandátumok fél százalékát jelenti, ha a német nemzetiségi lista eléri az OGY-i képviselők megválasztásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény 16. § d) pontja szerinti kedvezményes kvótát. Amennyiben a roma lista is elérné azt, akkor a mandátumok 1%-áról beszélhetnénk. Lehet persze amellett érvelni, hogy a magyarországi nemzetiségek olyan nagy mértékben asszimilálódtak vagy legalábbis kettős-identitásúak, hogy nincs is szükség ennél nagyobb arányú képviseletre, de ez az érvelés a rendszer létjogosultságát kérdőjelezi meg, a kivitelezését nem teszi problémamentessé. Ez az arány ugyanis nemzetközi összehasonlításban is rendkívül alacsony, a fenntartott mandátumú rendszerekben, például Horvátországban nyolc mandátum 5,3%-ot jelent, Szlovéniában a 2 mandátum 2,22%-öt, Romániában is – ahol persze nem a fenntartott mandátumok miatt beszélhetünk szubsztantív képviseletről – 5,45%.

Természetesen a legkirívóbb eset a romák alulreprezentációja még a 2022-es népszámlálás hivatalos adataiban szereplő, nyilvánvalóan a valóságnál alacsonyabb számot tükröző 210 ezres (a lakosság kb. 2,2%-a) számhoz képest is. Persze azt nem gondolom, hogy ebben a környező országokhoz képest alulteljesítenénk.

Összességében a szószerzői rendszert tartom erősségnek, mivel lényegében garantált képviseletet biztosít még a mégoly alacsony létszámú nemzetiségeknek is. Ugyanakkor ennek is megvannak a korlátai, problematikus elemei.

Hogyan összegezné a hazai nemzetiségi országgyűlési képviselet és részvétel eddigi főbb tapasztalatait? Miben látja a három legfontosabb hozadékát, és mit tart az eddigi működés nyomán a három leggyengébb kritikus problémának?

Röviden úgy összegezném, hogy a legfontosabb, hogy – nagyrészt Ritter Imre német képviselő tevékenysége nyomán – a nemzetiségi önkormányzatok forrásai korábban nem látott mértékben emelkedtek az elmúlt másfél évtizedben. Ugyanakkor ez egy olyan, a plenáris üléseken tett felszólalásokban is tetten érhető, a kormánynak alárendelt, hálálkodó viszonyrendszerben tudott megvalósulni, ami folyamatosan azt az érzetet erősíti, hogy itt nem jogokról, a nemzetiségek(hez tartozók) jogaiból fakadó állami kötelezettségekről, hanem a kormányzat kegyéből tett adományokról van szó. Ezt kifejezetten károsnak gondolom.

Emellett persze az is hozadék, hogy egyáltalán beszélünk erről, és időnként a közvélemény is beszél erről, de nem szívesen érném be ennyivel. A szószerzői rendszer működése kapcsán két fő problémát azonosítok:

Először is azt tartom problémának, hogy az kifejezetten az önkormányzati rendszerhez kötött. Azzal, hogy az országos önkormányzatok közgyűlései állítják (egyébként finoman szólva is alulszabályozott módon) az egyedüli nemzetiségi listákat (melyek esetében például rangsorolós szavazásra nincs mód), kiveszik a versengő választás lehetőségét. Egy valódi, versengő választás megteremtése

persze kevesebb darab szavazatot jelentene a győztesnek, de a nemzetiségek többsége számára egyébként sincs esély a kedvezményes kvóta elérésére. És közben a versengés mégis növelné a *választott* szószóló legitimációját.

A második fő korlát az, hogy a nemzetiségi szószólók csak a Házbizottság (tehát a nemzeti többség képviselői) által nemzetiségi napirendi pontként meghatározott témákban szólalhatnak fel. Ennek még akkor is látom negatív előjelű szimbolikus jelentőségét, ha a jelenlegi házbizottsági gyakorlat igen megengedő a kérdésben. Nem látom igazolhatónak, hogy a felszólalási lehetőségeik ilyen értelemben korlátozottak. Ha vannak kifejezetten nemzetiségi témakörök meghatározva, ez a kijelölés arra kellene, hogy kiterjedjen, hogy mely témákban lehetne *kiemelt* jelentősége, szerepe, felszólalási lehetősége a nemzetiségek bizottságának, illetve a szószólóknak.

Hogyan értékeli az Emberi Jogok Európai Bíróságának a Bakirdzi és E.C. vs. Magyarország ügyében született 2022-es ítéletét, és hogyan látja annak a hazai szabályozásba való ültetésének lehetőségét?

Mindenekelőtt fontosnak tartom leszögezni, hogy óriási jelentősége van annak, hogy konkrét jogalanyok tekintetében az ítélet kimondta, hogy a rendszer jelen formájában sérti az Emberi Jogok Európai Egyezményének Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 3. cikkét az Egyezmény 14. cikkével összefüggésben. Ugyanakkor az ítélet nem tartalmaz sok új elemet. Ezeket a dolgokat mind tudtuk, és eddig is hangsúlyoztuk. Kimondja a 2018-as, sőt, már a 2014-es EBESZ/ODIHR jelentés is.

A nemzetiségi választók jó részének nincs esélye teljes jogú képviselőt választani, így úgy mondanak le a pártlistás választási lehetőségről azzal, hogy (az OGY-i választásokra is kiterjedően) nemzetiségiként regisztrálnak a névjegyzékbe, hogy nemzetiségi szavazatuk lényegében elveszik, hiszen azzal még a szószóló kiválasztására sincsenek hatással. (Hiszen a listavezető akár egyetlen szavazat nélkül is szószólóvá válik.) Továbbá azzal, hogy a nemzetiségi szavazónak nincs választási lehetősége, így a szavazólap kézhez kapásával szavazata immár nem is titkos – persze elméletben leadhat érvénytelen szavazatot is.

Szerintem abba az irányba érdemes elindulni, hogy a nemzetiségek képviselete közötti különbségeket megszüntessük. Én a szószólói rendszert tartanám meg, a teljes jogú képviselet lehetősége kikerülne a rendszerből. Ez persze ki kell, hogy egészüljön azzal, hogy a nemzetiségi választópolgárok „visszakapják” a pártlisták közötti választás lehetőségét, valamint azzal, hogy a megválasztott szószólók felszólalási lehetőségeit nem korlátozzuk.

Véleményem szerint tehát biztosítani kell a valós választási lehetőségek megteremtését. Ennek több módja is lehet: A) kibővíteni a listát állító szervezetek körét; vagy B) egyénivé alakítani a választást és megfelelő ajánlási mechanizmus mellett bárki, aki az adott nemzetiség szavazópolgára, felkerülhet a szavazólapra; vagy

C) az egyetlen listára kerülés feltételeinek könnyítése, pontos szabályozása, és a rangsoros választás bevezetése.

Az országgyűlési képviselet, a szószólók, valamint az országos önkormányzatok és a nemzetiségi civil szervezetek hármass viszonya hogyan változott az Ön által ismert közegben? Mennyiben lett a parlamenti képviseletnek visszahatása a nemzetiségi közösségekre, azok aktivitására?

Amit én látok, az leginkább az az Országos Roma Önkormányzat viszonya a kérdéshez. Jól követhető, hogy az országgyűlési képviselet lehetősége alapvetően meghatározta a napirendet, és jóformán mindent felülírt az elmúlt években. A rendszert annyira áthatja a szavazatvásárlás, a klientelizmus, hogy a kedvezményes képviselet lehetőségének elvesztegetése is megtörtént a 2022-es választást megelőzően, hiszen sem – később az ORÖ elnöki székét jogerős ítélet szerint pénzért „áruló” – Ágócs János, sem az inkumbens, Fideszhez lojális szószóló, Farkas Félix nem kívánt elállni a listavezetéstől, így nem született határidőre megegyezés. Még annak ellenére sem, hogy kiszivárgott hangfelvételek szerint a határidő előtt Sztójka Attila akkori kormánybiztos az (elsősorban retorikai, másodsorban anyagi) eszközök széles tárházát bevetve próbálta Farkas Félix támogatására bírni az ORÖ tagjait.

A rendszer olyan szinten át van itatva a pártpolitikai – még pontosabban a kormányzathoz fűződő lojalitásbeli – elemekkel, hogy a saját jogú képviselet megteremtése nem emancipációs törekvésként hat. Ennek a roma kisebbség esetében mutatkoztak a legegységértelműbb jelei, de egyébként nem kizárt, hogy általánosan jellemző a rendszerre.

Mindeközben a romákkal szembeni megkülönböztetés tekintetében az országban az elmúlt évtizedekben javulás nem tapasztalható, a kormányzati kommunikáció – legyen szó szegénységről vagy oktatási szegregációról – nem az inkluzivitás irányába mutat, tehát egy valóban autonóm – ha tetszik, szuverén – képviseletre nagyon nagy szükség lenne.

Hogyan látja a továbbfejlesztés, a rendszer módosításának lehetséges irányait akár az alapvonások megtartásával vagy új alapokra történő helyezésével? Mi az a három lépés, amellyel javítani lehetne a nemzetiségi (parlamenti) érdekképviselet hatékonyságát?

Ahogy a harmadik kérdésre tett válaszütemben kijelöltem az irányt: a nemzetiségek képviseleti lehetőségei közötti, rendszerbe kódolt különbséget, tehát a teljes jogú mandátum lehetőségét megszüntetve a szószólói rendszer erősítésében látom a hatékonyság növelésének lehetőségét. Nem gondolom, hogy a – valóban elismerendő – támogatási összegek emelkedése annak köszönhető, hogy az elmúlt 8 évben volt szavazati joggal rendelkező nemzetiségi képviselő. Ugyanezek az

eredmények egy erős szószólói rendszerben is elérhetők, és akkor az adott nemzetiségi képviselőnek (vagy képviselőnek) még nem is kell rendre magyarázkodnia szavazási magatartása (és felvetődő pártlojalitása) kapcsán.

Az általam elképzelt rendszerben tehát minden nemzeti kisebbségnek van szószólója, kiemelt jogkörökkel, törvénykezdeményezésre, illetve a parlamenti napirend alakítására vonatkozó jogkörökkel. Ezt a szószólót az adott nemzetiséghez tartozó választópolgárok választják – valamilyen megoldással – valódi választáson, több jelölt közül. A teljes jogú képviselő – a legtöbb nemzetiségek számára egyébként is csak elméleti – lehetősége megszűnik, de a választók újra választhatnak a pártlisták közül is. Tehát eggyel több szavazatuk van, de „harmadik” szavazatuk nem irányul teljes jogú, a törvényekről szavazó képviselő megválasztására.

A tématerületi korlátozást el kell törölni. A nemzetiségek képviselői minden napirendi ponthoz hozzászólhatnak. Minden téma közös, a nemzeti többség és nemzeti kisebbségek ügye. Fontos lenne, hogy többségi képviselők is foglalkozzanak nemzetiségi ügyekkel, például bizottsági szinten is, ugyanakkor a szószólók is tagjai lehessenek egyéb bizottságoknak, ne kizárólag a nemzetiségi ügyekkel foglalkozhassanak a magyarországi nemzetiségek bizottságában, maguk közt.

Tulajdonképpen egy olyan rendszert képzelek el, amelyben a mindenkori parlamenti többség (továbbra is) figyelmen kívül tudja hagyni a nemzetiségek szempontjait, de azt csak komoly intézményi akadályok árán, látványosan, kellő nyilvánosság mellett – és így remélhetőleg komoly politikai árat fizetve – tudja megtenni. A mai rendszer nem ilyen. Mindehhez persze adekvát politikai kultúrára is szükség lenne, azt pedig jogszabálmódosítással nehezebb megteremteni.

KISS BALÁZS³

A nemzetiségek országgyűlési képviseletére és nemzetiségi szószólók útján az Országgyűlés munkájában való részvételére Magyarországon létrehozott intézményi megoldást és annak működését az EJEB Bakirdzi és E.C. Magyarország elleni ügyben hozott ítélete⁴ fényében értékelem.

A Magyarországon élő tizenhárom nemzetiség Országgyűlés munkájában való részvételére az Alaptörvény 2. cikk (2) bekezdése teremt lehetőséget. A választott intézményi megoldás keretében – hasonlóan más közép-kelet-európai megoldásokhoz – Magyarország 2014 óta alternatív választási küszöb útján segíti elő a nemzetiségek parlamenti képviseletét, illetve nemzetiségi szószólók útján biztosítja országgyűlési jelenlétét.⁵

³ A szerző jogász, az ELTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszékének tanársegédje. ORCID: 0000-0002-1286-2877. E-mail: balazs.kiss@ajk.elte.hu

⁴ Az EJEB az ítéletet 2022. november 10-én hozta meg.

⁵ A témában részletesen lásd Kiss Balázs: A nemzetiségek országgyűlési képviseletének választójogi kérdései Magyarországon. *Jogi Tanulmányok*, 2021. 149–163., Kiss Balázs:

2022-ban az EJEB lesújtó kritikát mondott a magyar rendszerről, hiszen a testület egyhangúlag állapította meg, hogy az sérti az EJEE Első Kiegészítő Jegyzőkönyv önállóan, valamint az EJEE 14. cikkével együtt olvasott 3. cikkét.⁶

Az EJEB döntése mögött három elvi tétel húzódik meg. Egyrészt a nemzetiségek közeletben való hatékony részvételének előmozdítása érdekében az állam által bevezetett alternatív választási küszöb nem teheti megterhelőbbé a nemzeti-ségi mandátumszerzéshez szükséges szavazatok összegyűjtését, mint a pártlistáról történő mandátumszerzés esetében, és nem járhat negatív hatással a nemzeti-ségi választópolgárok azon lehetőségére, hogy a választási folyamatban a többi választópolgárral egyenlő feltételek mellett vegyenek részt.⁷ Másrészről az a választási rendszer, amelyben a nemzeti-ségi választópolgárok – politikai nézeteiktől függetlenül – kizárólag zárt listájukra adhatják le szavazatukat, nem teszi lehetővé, hogy választói akarataikat valóban kifejezzék, nem biztosítja a nép véleményének szabad kifejezését a törvényhozó testület megválasztása során.⁸ Harmadrészt az a választási rendszer, amelynek sajátosságai következtében fennáll annak kockázata, hogy a nemzetiséghez tartozó választópolgár szavazata közvetve mindenki számára megismerhetővé válik, nem garantálja a szavazás titkosságához való jogot.⁹

Közép-kelet-európai összehasonlításban az egyezményesértő magyar rendszer nem egyedülálló, hiszen alapos vizsgálatot követően alappal kimutatható, hogy a Horvátország, Románia, Szerbia és Szlovénia által, a nemzeti kisebbségek parlamenti képviseletének elősegítése vagy biztosítása érdekében létrehozott intézményi megoldások eltérő módon és mértékben az egyenlőségből és a diszkriminációtilalomból, valamint a választási alapelvekből származó követelményeket sértenek. E követelmények megsértése – a magyar szabályozáshoz hasonlóan – jellemzően a nemzeti kisebbségek vagy szervezeteik közötti megkülönböztetésből származik, amelynek gyakran van versenykorlátozó hatása, és együtt jár a szabad választás alapelvének sérelmével. A titkos szavazás alapelvéből származó követelmények

A nemzetiségek Országgyűlési jelenlétének választójogi kérdései és részvételének jellemzői a 2022. évi országgyűlési választásokon I. *Közjogi Szemle*, 2022/2. 60–74. és Kiss Balázs: *A nemzeti kisebbségek parlamenti képviselete Közép-Kelet-Európában, különös tekintettel a kisebbségek választójogára*. Doktori Értekezés. Budapest: ELTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2025. 177–202.

⁶ Az ítélet összefoglalóját lásd Kiss Balázs: Bakirdzi és E.C. Magyarország elleni ügye. *Fundamentum*, 2023/1. 109–112. Az ítélet részletes elemzését lásd Sándor-Szalay, Elisabeth – Kiss, Balázs: An Odd Solution – Comments on the Margins of a Recent Debate on National Minority Suffrage: ECtHR judgement in Case Bakirdzi and E.C. v. Hungary. *Pécs Journal of International and European Law*, 2022/2. 55–79. és Szalayné Sándor Erzsébet – Kiss Balázs: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélete a Bakirdzi és E.C. kontra Magyarország ügyben. Észrevételek a nemzeti-ségi választójog újabb vitájának margójára. *Jogesetek Magyarázata*, 2023/1–2. 69–80.

⁷ Ítélet, § 58.

⁸ Ítélet, § 66.

⁹ Ítélet, § 70.

érvényesülését biztosító pozitív állami intézkedések elmaradása nem csak alapvető sérelmet eredményez, hanem egyrészt sérti az identitásvállalás szabadságához való jogot, másrészt a szabad választás alapelvének sérelméhez vezethet.¹⁰

Az egyezményesértés megszüntetése és a Magyarországon élő nemzetiségek hatékony parlamenti képviseletének megteremtése érdekében az EJEB ítéletének végrehajtása elengedhetetlen.

A végrehajtásban meggyőződésem szerint meghatározó szerepet játszhat az Országgyűlés Magyarországi nemzetiségek bizottsága (NEB). Nem elhanyagolható így annak megismerése, hogyan vélekednek a nemzetiségi közösségek képviselői az Országgyűlés munkájában való részvételüket biztosító választási rendszerről és az EJEB azt értékelő ítéletéről. E vizsgálatra alkalmas eszközt szolgáltat az Országgyűlés Magyarországi nemzetiségek bizottsága (NEB) jegyzőkönyveinek – a teljesség igénye nélkül – történeti áttekintése.

A NEB ülésein a választási rendszerrel kapcsolatban többször fogalmazódott meg kritikaként, hogy a magyarországi lakóhellyel rendelkező, névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgár egy egyéni választókerületi jelölt mellett kizárólag nemzetiségének listájára voksolhat, pártlistára azonban nem szavazhat.¹¹ Elhangzott az is, hogy a nemzetiséghez tartozó választópolgárok sok esetben nem kívánnak lemondani pártlistás szavazatukról, részben ezzel is magyarázható a nemzetiségi listák alacsony támogatottsága.¹² Alkalmanként egyértelmű igény fogalmazódott meg arra vonatkozóan, hogy a nemzetiséghez tartozó választópolgárok az egyéni választókerületi jelölt mellett pártlistára és nemzetiségi listára egyaránt szavazhassanak.¹³ E kritikai észrevételeknek Kissné Köles Erika szlovén szószóló a NEB véleményének eladójaként az Országgyűlés ülésén is hangot adott.¹⁴ Érvek hangzottak el a NEB ülésén továbbá amellett, hogy a nemzetiségi listát állító, de azon mandátumot nem szerző nemzetiséget az Országgyűlésben „képviselő” nemzetiségi szószóló kvázi delegálása helyett szükség volna a rendszer elmozdulására a tényleges választás, az országos nemzetiségi önkormányzati választások analógiájára a versengő jelölő szervezetek közötti választási verseny irányába.¹⁵ A nemzetiségi közösségek képviselői több esetben arra is rámutattak,

¹⁰ E közép-kelet-európai államokban élő nemzeti kisebbségek parlamenti képviseletéről részletesen lásd Kiss, 2025. 155–251. és 261–267.

¹¹ Vjt. 12. § (2) bekezdés b) pont.

¹² A nemzetiségek 2022. évi országgyűlési választásokon való részvételének jellemzőiről lásd Kiss, 2022. 60–74.

¹³ NEB-3/2018. sz. ülés, Paulik Antal szlovák szószóló hozzászólása, 7.; Szolga József horvát szószóló hozzászólása, 8.; Dr. Rónayné Slaba Ewa Maria lengyel szószóló hozzászólása, 10.; Kissné Köles Erika szlovén szószóló hozzászólása, 11.; Szuperák Brigitta ukrán szószóló hozzászólása, 13.

¹⁴ Országgyűlési Napló, 17. ülésnap, 2018. július 3., Kissné Köles Erika szlovén szószóló felszólalása, 2061.

¹⁵ NEB-3/2018. sz. ülés, Alexov Lyubomir szerb szószóló hozzászólása, 8.

hogy a nemzetiséghez tartozó választópolgárok esetében sérül a szavazás titkosságának elve, hiszen a szavazóhelységben az adott időpontban jelenlévők, különösen a szavazatszámoló bizottság tagjai tudomást szereznek arról, hogy a nemzetiségi választópolgárként regisztrált választópolgár a nemzetiségi listára kíván szavazni, illetve a választópolgárt a szavazatszámolás során is össze lehet kapcsolni szavazatával, különösen olyan szavazókörkben, ahol a regisztrált nemzetiségi választópolgárok száma alacsony.¹⁶

Kétségtelen, hogy a NEB tagjai már az EJEB ítélete előtt is számos esetben annak tartalmával összecsengő jogsértésekre mutattak rá. A NEB az EJEB ítéletének közzétételét követő ülésein – a kézirat lezárásáig – ugyanakkor mindössze négy alkalommal és jellemzően az egyebek napirend keretében foglalkozott az EJEB megállapításaival.¹⁷ A NEB ülésén elsőként Koranisz Laokratisz görög szószóló kérte a bizottságot, hogy foglalkozzon az EJEB ítéletének megállapításaival.¹⁸ A felvetésre vegyes visszajelzések érkeztek a bizottság tagjai részéről. Több alkalommal kiemelésre került, hogy az EJEB ítélete – az EJEE 42. cikke és 44. cikke alapján – nem végleges, azzal egyelőre nem indokolt érdemben foglalkozni.¹⁹ Egyúttal azonban Paulik Antal szlovák szószóló egyetértését fejezte ki az EJEB ítéletével, sérelmezve, hogy a jelenleg hatályos szabályozás nem teszi lehetővé, hogy nemzetiséghez tartozó választópolgárok nemzetiségi lista mellett pártlistára is szavazhassanak.²⁰ Ritter Imre német képviselő, a NEB elnöke törvénymódosítás elkészítését vetítette előre egy munkacsoport keretében.²¹ Váratlan módon Koranisz Laokratisz görög szószóló a későbbiekben elhatárolódott attól, hogy az EJEB ítéletével összefüggésben bármiféle szerepet vállaljon.²² Az EJEB ítéletének véglegessé válását követően²³ Paulik Antal szlovák szószóló arra mutatott rá, álláspontja szerint megkerülhetetlen, hogy a NEB érdemben foglalkozzon az EJEB ítéletének végrehajtásával.²⁴

¹⁶ NEB-1/2014. sz. ülés, Varga Szimeon bolgár szószóló hozzászólása, 35.; NEB-3/2018. sz. ülés, Szolga József horvát szószóló hozzászólása, 9.

¹⁷ NEB-15/2022. sz. ülés, Egyebek, 9–10.

NEB-17/2022. sz. ülés, Egyebek, 10.

NEB-10/2023. sz. ülés, Egyebek, 25.

NEB-12/2025. sz. ülés, Dr. Juhász Imre, az alapvető jogok biztosának javasolt jelölt és Dr. Gyeney Laura Zsuzsanna, az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettesének javasolt jelölt meghallgatása, 14–15.

¹⁸ NEB-15/2022. sz. ülés, Koranisz Laokratisz görög szószóló hozzászólása, 9.

¹⁹ NEB-15/2022. sz. ülés, Paulik Antal szlovák szószóló hozzászólása, 9–10.; Ritter Imre német képviselő hozzászólása, 10.

²⁰ NEB-15/2022. sz. ülés, Dr. Juhász Imre, az alapvető jogok biztosának javasolt jelölt meghallgatása, 10.

²¹ NEB-15/2022. sz. ülés, Ritter Imre német képviselő hozzászólása, 10. és NEB-17/2022. sz. ülés, Ritter Imre német képviselő hozzászólása, 10.

²² NEB-17/2022. sz. ülés, Koranisz Laokratisz görög szószóló hozzászólása, 10.

²³ Az EJEB ítélete 2023. április 3-án vált véglegessé.

²⁴ NEB-10/2023. sz. ülés, Paulik Antal szlovák szószóló hozzászólása, 25.

Jelenleg, valamivel több mint három évvel az EJEB ítéletének meghozatala után lesújtó kép rajzolódik ki annak végrehajtásával összefüggésben. A NEB, amelynek egyik legjelentősebb feladata éppen abban áll, hogy napirendre tudja venni és napirenden tudja tartani a Magyarországon élő nemzetiségeket érintő kérdéseket, kezdeti rezignáltságától nem volt képest elmozdulni, és nem fogalmazott meg a bizottság tagjai többségének támogatását élvező, a Magyarországon élő nemzetiségek Országgyűlés munkájában való részvételét biztosító választási rendszer átfogó módosítására irányuló törvényjavaslatot.

Az EJEB ítéletének végrehajtásához ugyanakkor megítélésem szerint éppen a Magyarországon élő nemzetiségeknek az Országgyűlés munkájában való részvételét biztosító, országgyűlési képviselőt elősegítő választási rendszer átfogó és több pontját érintő módosítása szükséges.

Álláspontom szerint a szabályozás keretében elengedhetetlen az adott – politikailag homogén egységként nem kezelhető – nemzetiségi közösségeken belüli verseny lehetőségének megteremtése, amely lehetővé teszi, hogy a nemzetiséghez tartozó választópolgárok ne kizárólag az országos nemzetiségi önkormányzat által állított zárt nemzetiségi listájukra adhassák le szavazatukat. Ennek egyik módja lehet, hogy az országos nemzetiségi önkormányzatok nyílt listákat állítanak, amelyek jelöltjeit a választópolgárok preferenciáik szerint rangsorolhatják (preferenciális szavazás). Az EJEB ítélete végrehajtásának másik módja – a szabad választásokhoz való joggal összefüggésben – az volna, ha a jogalkotó lehetőséget teremtene a különböző nemzetiségi jelölő szervezetek által állított nemzetiségi listák közötti versenyre, amely biztosítaná a nemzetiségi közösségek véleményének szabad kifejezését a törvényhozó testület megválasztása során.

Meggyőződésem, hogy a szabad választásokhoz való joggal összefüggésben fent megfogalmazott módosítások lehetővé tennék a szavazás titkosságához való jog érvényesülését is. A nyílt nemzetiségi listán belüli preferenciális szavazás vagy a versengő nemzetiségi listák közötti választás megteremtése ugyanis kizárná annak lehetőségét, hogy a nemzetiségi választópolgár azonosításához fűződő legitim célon túlmutatóan a nemzetiségi választópolgár szavazatának tartalma a szavazatszámoló bizottság tagjainak, potenciálisan pedig a szavazóhelységben tartózkodó más választópolgároknak a tudomására jusson.

Magyarországon – a kedvezményes mandátumszerzés biztosítása érdekében – a többes szavazás lehetőségének megteremtésére jelenleg kizárólag az Alaptörvény módosításával kerülhetne sor, amelyre feltehetően alig mutatkozik politikai szándék. A megoldást keresve figyelemmel kell lenni azonban arra is, hogy a választójog egyenlősége kizárólag akkor értelmezhető és betartandó követelmény, amikor a választópolgárok ugyanazon testület vagy személy megválasztásában vesznek

részt.²⁵ Véleményem szerint, amennyiben az Országgyűlés munkájában kizárólag nemzetiségi szószólók vehetnének részt, és emellett nem volna lehetőség a kedvezményes mandátumszerzésre, nem volna alkotmányos akadálya a többes szavazás jogszabályi intézményesítésének, ezzel a nemzetiséghez tartozó választópolgárok számára lehetővé válna, hogy pártlisták mellett nyílt nemzetiségi listák versengő jelöltjeire vagy versengő nemzetiségi listákra egyaránt leadhassák szavazataikat.

M. BALÁZS ÁGNES²⁶

Hogyan látja a 2010-es években a magyarországi nemzetiségek országgyűlési képviseletére és szószólók formájában történő részvételére kialakított megoldást nemzetközi-regionális összehasonlításban? Milyen sajátosságokkal, erősségekkel és hiányosságokkal rendelkezik a hazai szisztéma más országok gyakorlataival összevetve? Legyen az az ombudsmani rendszer vagy a kedvezményes parlamenti képviselő?

Álláspontom szerint az elmúlt három ciklus tapasztalatai bizonyítják, hogy minden hiányossága és továbbfejlesztési lehetősége ellenére a nemzetiségek képviseletének magyarországi rendszere összességében egy egész hatékony és eredményes képviselői rendszer, ugyanakkor túlzott mértékben a többség akaratán, jóindulatán, a nemzetiségek támogatására irányuló társadalmi konszenzuson múlik ez a hatékonyság és eredményesség. A kedvezményes parlamenti képviselő mindenképp előrelépésnek tekinthető a pusztán ombudsmani védelemhez és a konzultatív szereplők jelenlétéhez képest, még akkor is, ha a nemzetiségi szószólók sokkal inkább tűnnek az országos nemzetiségi önkormányzatok konzultatív jogkörökkel bíró delegáltjainak, mint valódi képviselőeknek. A nemzetiségek kedvezményes képviselete minden országban arról szól, hogy a népképviselői elvet megbontva egyes csoportoknak nagyobb beleszólást biztosítunk, mint az számbeli arányukból következne. Erre egy nagyon jó módszer a fenntartott vagy garantált mandátumok rendszere, Magyarország esetében azonban a teljes jogú garantált mandátumok biztosítása vagy a parlamenti küszöb alóli teljes mentesség a nemzetiségek többségének esetében létszámukból és a Parlament létszámából fakadóan talán aránytalan volna. Az pedig, hogy több kisebb nemzetiség közös mandátumot tölthessen be, mint például Horvátországban, szintén nem volna ideális. A nemzetiségek többsége elég szétszórtan él Magyarországon, ezért az, hogy külön választókerület(ek)

²⁵ Bodnár Eszter: *A választójog alapjogi tartalma és korlátai*. Budapest: HVG-ORAC, 2014. 107.

²⁶ A szerző jogász, nemzetközi igazgatásszervező, okleveles közigazgatási menedzser, a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Alkotmányjogi és Összehasonlító Közjogi Tanszékének tanársegédje. ORCID: 0000-0002-1910-7997 E-mail: molnarne.balazs.agnes@uni-nke.hu, balazsagnes91@gmail.com

et hozzunk létre, nem volna megoldható, kivéve, ha az egy (vagy több) virtuális választókerület volna. Az, hogy a parlamentbe teljes jogú képviselőként való bejutáshoz egy kedvezményes kvóta szükséges, alapvetően jó megoldásnak tűnik, de további finomításra szorul. A tizenhárom nemzetiség tagjai közül ugyanis a németeket és a romákat kivéve egynek sincs esélye elérni a teljes jogú nemzetiségi képviselő parlamentbe küldéséhez szükséges nemzetiségi kvótát, így csak egy szűkebb jogosítványokkal rendelkező szószólot juttathatnak oda. Így viszont választójoguk egyenlősége sérül. A más országokban fellelhető elemek közül megfontolandónak tartanám még a nemzetiségi kérdésekben vagy azok egy részében való vétőjog biztosítását, amire a későbbi kérdések kapcsán még visszatérek.

Hogyan összegezné a hazai nemzetiségi országgyűlési képviselet és részvétel eddigi főbb tapasztalatait? Miben látja a három legfontosabb hozadékát, és mit tart az eddigi működés nyomán a három leggyengébb kritikus problémának?

Azt láthatjuk, hogy a nemzetiségek szószóloik és képviselőjük révén számos közpolitikai eredményt el tudtak érni az elmúlt ciklusok során, még ha jogosítványaikból és számbeli kisebbségükből ez nem is fakadna. Hatalmas hozadéka a rendszernek már a pusztá parlamenti jelenlét, a nemzetiségek létének tudatosulása is. Virágzik a nemzetiségi kulturális élet és oktatás, számszerűsíthetően növekedett a nemzetiségekre fordított költségvetési támogatás a parlamenti jelenlét óta.

A rendszer legnagyobb gyengesége viszont – ahogyan arra korábbi írásaimban is felhívtam a figyelmet –, az, hogy két irányban is messzemenőig konszenzuson alapul és attól függő. Az egyik irány a parlamenti többség, ugyanis a mindenkor parlamenti többségen és annak jóindulatán múlik már az is, hogy nemzetiségeket érintőnek tekintenek-e egy napirendi pontot, az pedig főként, hogy mit szavaznak meg és mit nem. A nemzetiségi jogok fontossága és a nemzetiségek kapcsán évtizedek óta széles körű konszenzus volt a társadalomban, ez biztosítja a nemzetiségek hatékony képviseletét a gyakorlatban. Azonban korábban is hangsúlyoztam, hogy mivel a pártlistára és a nemzetiségi listára szavazás kizárja egymást, illetve a nemzetiségi képviselő nem nemzetiségi ügyekben is szavazhat, a pártok könnyen politikai riválist láthatnak a nemzetiségi önkormányzatok listáiban. Míg a parlamentben jelen lévő nem nemzetiségi listáról és nemzetiségi listáról megválasztott nemzetiségi szereplők párthovatartozáson átíelve szólnak egymáshoz, és általában támogatják egymást, vagy ha kritikát fogalmaznak is meg, kizárólag a nemzetiségük érdekeire szorítkoznak, a hosszú évtizedeken át fennállt konszenzus a nemzetiségek támogatását illetőleg ma megbomlani látszik, mégpedig politikai haszonszerzés céljából. A rendszer a saját nemzetiségi közösség irányába is elég konszenzuszfüggő, mivel az országos nemzetiségi önkormányzatoké a listaállítás kizárólagos lehetősége. Ez nem jelent gondot azoknál a nemzetiségeknél, akik – mint a németek – kialakítottak egy jó mechanizmust a jelöltek kiválasztására, a kifelé

történő egységes fellépésre. Az elmúlt évek során láthattuk, hogy az örmények és a romák esetében viszont a belső konfliktusok erőteljesen meghatározóak, a romák esetében a legutóbbi választásokon odáig fajult a dolog, hogy listát sem voltak képesek állítani. Az országos nemzetiségi önkormányzatok kizárólagos listaállítási joga legitimációs problémát is hoz magával – ugyanis előfordulhat, hogy akár egy majdnem öt évvel azelőtt megválasztott országos nemzetiségi önkormányzat dönt a jelöltállításról. A rendszer gyengesége még a valódi választási verseny kiiktatásán túl, hogy két fontos garancia – a választójog egyenlősége és a szavazás titkossága – sérül. A választójog egyenlősége azért sérül, mert a romákon és a németeken kívüli nemzetiségeknek számbeli arányukból következő esélyük sincs teljes jogú képviselőt juttatni a parlamentbe, pártlistára ugyanakkor nem szavazhatnak. Ez pedig merőben más, mintha csak az alacsony részvétel miatt nem juttatnának képviselőt a parlamentbe. A titkosság pedig azért sérül, mert a nemzetiségiként regisztrált szavazók csak a saját nemzetiségük országos önkormányzatának nevét tartalmazó szavazólapot kapnak.

Hogyan értékeli az Emberi Jogok Európai Bíróságának a Bakirdzi és E.C. vs. Magyarország ügyében született 2022-es ítéletét, és hogyan látja annak a hazai szabályozásba való ültetésének lehetőségét?

Az ítélet a magyarországi nemzetiségek képviselete kapcsán három olyan hiányosság tárgyában marasztalta el Magyarországot, amelyekre a rendszer létrejötte óta, az elmúlt bő tíz évben született tanulmányaimban, disszertációmban és monográfiámban is rendre felhívtam a figyelmet, továbbá javaslatokat fogalmaztam meg ezek megoldására. Ezek közül a Többször szavazni és egyenlőnek maradni? A plurális választójog és a nemzetiségi képviselet útvesztőjében című könyvem a döntés születésekor már véglegesítésre került, és éppen megjelenés alatt állt. A három probléma a titkos szavazás hiánya, a valódi választási verseny hiánya és az, hogy a kedvezményes kvóta úgy került megállapításra, hogy a tizenháromból tizenegy nemzetiség listájának eleve esélye sincsen elérni azt. Utóbbi kapcsán már korábban is azzal érveltem, hogy esetükben a pártlistára való szavazás egyidejű lehetővé tétele nem hogy plurális választójogot eredményezne, hanem éppen az tudná biztosítani számukra a választójog egyenlőségét. Mivel a nemzetiségi önkormányzatok szűrőszerepet töltenek be a listaállítás során, az etnobiznisz veszélye minimális lenne akkor is, ha a pártlistákkal egy lapon szerepnének a nemzetiségi listák, és a nemzetiségi regisztráció eltörlése mellett bárki szavazhatna rájuk. Ekkor a választójog egyenlőségének problémája is megoldódna a szavazás titkosságának biztosítása mellett, így nem lenne szükség a kétféle listára való szavazás egyidejű lehetőségére. Hátránya viszont, hogy tovább gyengíthetné a nemzetiségi képviselet és a nemzetiségi kérdések kapcsán a konszenzust, a pártpolitikai csatározások színterére lökve a nemzetiségek képviseletének rendszerét. A verseny hiányára

megoldás lehetne az, hogy valamilyen garancia beépüljön arra vonatkozóan, hogy azok is állíthassanak jelöltet, akik az országos önkormányzatban kisebbségben maradtak. Megfontolandó lenne lehetővé tenni a választók számára, hogy a listán szereplő jelöltek sorrendjét alakíthassák preferenciális szavazataikkal. Az is felmerülhet megoldásként, hogy a kvóta elérésére esélyes és esélytelen nemzetiségek tekintetében eltérő legyen a szabályozás, és az esélytelenek pártlistára is szavazhassanak. Összességében azonban talán az lenne a legjobb, mindhárom dilemmát eldöntő megoldás, ha a jelöltállításnál nem csupán a nemzetiségi önkormányzatok többségének lenne döntő szava. Ez megoldható lenne úgy, ha a kisebbségben maradtak is állíthatnának egy listát, vagy preferenciális szavazásra lenne lehetőség, esetleg virtuális választókerületeket hoznának létre.

Az országgyűlési képviselőt, a szószólót, valamint az országos önkormányzatok és a nemzetiségi civil szervezetek hármasság viszonya hogyan változott az Ön által ismert közegben? Mennyiben lett a parlamenti képviselőnek visszahatása a nemzetiségi közösségekre, azok aktivitására?

Taksonyban, egy valamivel kevesebb, mint 7000 főt számláló Duna menti sváb községben élek. Itt visszaigazolódni látom azt, amire a parlamenti adatokat, a nemzetiségi szószólók és képviselő tevékenységét vizsgálva jutottam. A faluban német nemzetiségi óvoda és iskola működik, melyeknek a működési feltételei messzemenőig biztosítottak, és a gyerekek számára rendszeresen vannak programok, nagyon jók a lehetőségeik. A faluban virágzik a nemzetiségi kultúra és az egyesületi élet. Erre jó példa az 1991-ben létrejött Dunamenti Svábok Taksonyi Baráti Köre, amelynek célja a sváb nyelv, a nemzetiségi szokások és a történelmi hagyományok ápolása és megőrzése. Minden községi és nemzetiségi rendezvényen és ünnepségen aktívan részt vesznek és segítik azt munkájukkal és adományaikkal, továbbá baráti kapcsolatokat tartanak fenn más sváb településeken működő egyesületekkel. A taksonyi és környékbeli sváb hagyományok őrzését célul tűző, szintén 1991-ben alapított Taksonyi Dunamenti Fiala Svábok Egyesülete több táncsoportból áll, jelenleg több, mint 200 tagot számlál. Egy vegyes kórus is működik a településen, a Taksonyi Kórusok, és a falu rendezvényein rendszerint fellép a helyi Heimatklang zenekar is. Egész évben sok rendezvény és megemlékezés van a faluban. A nemzetiségi önkormányzat és a helyi önkormányzat teljes mértékben együttműködnek a helyi civil szervezetekkel, és a civil szervezetek is egymással. Ritter Imre nemzetiségi parlamenti képviselő többször is ellátogatott Taksonyba az elmúlt évek során, és a helyi nemzetiségi önkormányzattal alkotott jó viszonyát talán jól példázza az az ÉMNÖSZ 2022. május 6-án tartott Német Zenei Versenye kapcsán

a taksonyi német nemzetiségi önkormányzat elnökének írt köszönő levelében szereplő „Tisztelt Elnök Úr! Kedves Matyi!” megszólítás is.²⁷

Hogyan látja a továbbfejlesztés, a rendszer módosításának lehetséges irányait akár az alapvonások megtartásával vagy új alapokra történő helyezésével? Mi az a három lépés, amellyel javítani lehetne a nemzetiségi (parlamenti) érdekképviselet hatékonyságát?

Ahogy a fentebbi kérdések kapcsán és korábbi írásaimban is rámutattam, a rendszer alapvetően alkalmas a hatékony és eredményes nemzetiségi képviselet megvalósítására, így nem tartom szükségesnek a teljesen új alapokra helyezését. Mindenképp szükséges azonban tovább tökéletesíteni. A harmadik kérdés kapcsán már megjelent alapjogi aggályokat mindenképp rendezni kell, de emellett a hatékonyságot is szükséges, ha nem is javítani, inkább garantálni. Vannak olyan hatékonysági problémák, amelyek nem a rendszerből fakadnak, így például a nemzetiségeken (örmények, romák) belüli konfliktusok problémáját nem lehet központilag megoldani. Azt viszont lehetne biztosítani, hogy a kisebbségi vélemény is érvényesüljön, illetve a döntés közelebb kerüljön a választókhoz, és kevésbé keltse elitképviselet benyomását. A rendszer legnagyobb gyengesége álláspontom szerint az, hogy túlságosan függ a többség akaratától, és ha a pártok riválisként kezdenek tekinteni a nemzetiségi listákon szereplő jelöltekre, akkor a nemzetiségi ügyekben jelen lévő konszenzus megbomolhat. Jelenleg azt láthatjuk, hogy egyébként a politikai paletta nagyon ellentétes pontján álló pártok – főként nemzetiségi identitású – képviselői képesek egymást egyetértésben megszólítani nemzetiségi ügyekben, de a jelenlegi választási kampány során egyesek már elkezdték kikezdeni a nemzetiségek parlamenti képviseletének jogosultságát. Megoldásnak gondolhatnánk azt, ha a nemzetiségi képviselő nem nemzetiségi ügyekben nem szólhatna hozzá, nem szavazhatna, de a gyakorlat azt mutatja, hogy ez a jogosultság nagy segítséget nyújthat akkor, amikor adott, a valóságban a nemzetiségeket érintő napirendi pontot már nincs idő (vagy esetleg nem lenne hajlandóság) nemzetiségeket érintővé nyilvánítani. Ennek megfelelően jelenleg megfelelő garanciák megteremtése volna szükséges akár a nemzetiségi napirendi ponttá nyilvánítás kapcsán. A nemzetiségeket érintő ügyekben vétőjog biztosítását is megfontolandónak tartanám a nemzetiségi képviselő(k) és a szószólók vagy a nemzetiségi bizottság, mint egész számára.

²⁷ <https://onkormanyzati.tv/jegyzokonyvek/jegyzokonyv-nemet-nemzetisegi-onkormanyzat-taksony-kepviselo-testulet-ulese-2022-05-20/>

NEMZETISÉGI SZÖVETSÉG (Szeged)²⁸

Hogyan látja a 2010-es években a magyarországi nemzetiségek országgyűlési képviseletére és szósztólók formájában történő részvételére kialakított megoldást nemzetközi-regionális összehasonlításban? Milyen sajátosságokkal, erősségekkel és hiányosságokkal rendelkezik a hazai szisztéma más országok gyakorlataival összevetve? Legyen az az ombudsmani rendszer vagy a kedvezményes parlamenti képviselet?

a.) A nemzetiségek országgyűlési képviselete már 1990 márciusában bekerült az akkoriban többször módosított Alkotmány szövegébe. Júliusban ez kiegészült a helyi és országos önkormányzatok alakításának jogával. Az 1993-as nemzetiségi törvény szintén tartalmazta az országgyűlési képviselet, illetve a nemzetiségi (akkor még „kisebbségi” és „etnikai”) önkormányzatok alakításának jogát. A gyakorlatban az önkormányzati rendszer épült ki települési, területi és országos szinten. Tehát a nemzetiségek civil szervezeteken és nemzetiségi önkormányzatokon keresztül gyakorolták az Alkotmányba és a nemzetiségi törvénybe foglalt – széles körű – jogait. A parlamenti érdekképviseletet ebben a rendszerben az ombudsman töltötte be.

A valós, törvényben garantált országgyűlési képviselet biztosítására csak 2011-től nyílt lehetőség, méghozzá meglehetősen kedvező feltételekkel és jogosítványokkal: kedvezményes mandátum, illetve szósztólói szinten is törvényjavaslatok előterjesztése, véleményezése, miniszterek meghallgatása stb. az általuk alkotott nemzetiségi bizottságon keresztül. Talán felmerülhetett az a kérdés, hogy milyen kapcsolat alakul ki a nemzetiségek két legfőbb országos szerve, tehát az országos önkormányzatok és a nemzetiségi képviselő/szósztóló között, teljes jogú nemzetiségi képviselőként az országgyűlési képviselő milyen érdekeket képvisel nemzetiségeket nem érintő ügyekben, és hogy van-e szükség nemzeti kérdésekkel foglalkozó ombudsmanra.

b.) Ami a más országok gyakorlatát illeti, az a hazai nemzetiségi szervezeti vezetők látókörében nem feltétlenül szerepel, hiszen ők jellemzően Magyarország állampolgárai. Nemzetiségi szakemberek, akik a hazai viszonyokat élék meg, esetlegesen alakítják, és a külföldi viszonyokat inkább csak távolból ismerik. Tehát nem szakértőként, és még csak „felhasználóként” is alig.

²⁸ A szegedi székhelyű Nemzetiségi Szövetség egy olyan interetnikus ernyőszervezet, amely 10 települési nemzetiségi önkormányzatot, 9 nemzetiségi civil szervezetet és egy – részben – nemzetiségi tevékenységet ellátó kulturális civil szervezetet tömörít. Ennek megfelelően az országgyűlési képviselet kérdésére civil és települési önkormányzati nézőpontból is van rálátása. Az állásfoglalást a szervezet közgyűlése a 11/2025.11.06. számú határozatával jóváhagyta. E-mail: minority@t-online.hu

c.) Amennyiben lenne valós országgyűlési képviselete a nemzetiségeknek a Parlamentben, az sokkal erősebb lenne az ombudsmani képviseletnél. A jelenlegi országgyűlési képviseleti rendszer a nemzetiségi rendszer legproblematicusabb része, amely reformokra szorul úgy, hogy azok ne vezessenek szerzett jogok elvesztéséhez.

Hogyan összegezné a hazai nemzetiségi országgyűlési képviselet és részvétel eddigi főbb tapasztalatait? Miben látja a három legfontosabb hozadékát, és mit tart az eddigi működés nyomán a három leggyengébb kritikus problémának?

A legfontosabb hozadék az, hogy létezik. Hogy a nemzetiségeknek joguk és lehetőségük lenne arra, hogy a nemzetiségi érdekeket a törvényhozás szintjén, a törvényalkotókkal közvetlen kapcsolatban képviseljék. Ez kifejezi a magyar állam azon prioritását, hogy az Alkotmány szellemisége szerint a nemzetiségeket valóban államalkotó tényezőnek tekinti. Elvi szinten ezek a pozitívumok léteznek. Gyakorlati szinten számtalan kritikai észrevétel fogalmazható meg, amelyet legkevésbé azok tesznek meg, akiknek ez a feladata volna, tehát a nemzetiségi képviselő és a szószólók. Ennek az oka egyfelől magában a politikai rendszerben, másfelől pedig a személyes ellenérdekeltségen alapul. Íme néhány felvetés:

EGYBŐL EGYET VÁLASZTÁS

Nemzetiségi listát országos nemzetiségi önkormányzatok állíthatnak. Minden országos önkormányzat egyet. A listára jelölteket szintén az országos önkormányzatok állítják, ahogy a sorrendjüket is ők állapítják meg. Nemzetiségi képviselő vagy szószóló abból lesz, aki a lista élén áll. Tehát a listaállító önkormányzat a jövődöbéli képviselő/szószóló delegálója.

PROBLÉMA: Az országgyűlési választáson a listára leadott szavazat teljesen formális, hiszen a valóságban nincs mi közül választani. Egyetlen lista van, amelyen a jelöltek sorrendje adott.

LEHETSÉGES MEGOLDÁS: A jelenlegi gyakorlaton biztos, hogy változtatni kell. A 13 nemzetiségből 11-nek még kedvezményes mandátumhoz sincs esélye jutni. Ha maradna is a delegálós-választásos rendszer, akkor is meg kellene találni a többszereplős választhatóság módját.

PÁRTRA VAGY NEMZETISÉGI LISTÁRA

Aki a nemzetiségi névjegyzékben bejelöli azt a rubrikát, hogy az országgyűlési választás során nemzetiségi listára szavazna, az nem szavazhat pártra.

PROBLÉMA: Az országgyűlési választás során a nemzetiséghez tartozók állampolgári és nemzetiségi identitása szembekerül egymással. Mivel a nemzetiségi listára történő szavazás formális, hiszen nincs mi közül választani, az állampolgári szavazati jog elvész. Ha több lista vagy jelölt közül is lehetne választani, a nemzetiségi szavazók jelentős része csak szószólót választhatna az Országgyűlésbe,

akinek ott nincs szavazati joga, tehát a jogával nem élhetne oly mértékben, mint mások.

LEHETSÉGES MEGOLDÁS: Érthető, hogy elfogadhatatlan lenne, hogy egy nemzetiség pártlistán, egyéni körzetben, és nemzetiségi listán is juttasson képviselőt a Parlamentbe mások két szavazatával szemben. Ezért a nemzetiségi lista vagy pártlista közötti választás lehetőségét csak azon nemzetiségek esetében lenne érdemes megtartani, amelyek esetében az országos nemzetiségi önkormányzat erről határozná. A többi nemzetiségi önkormányzat (országgyűlési) választás nélkül delegálná a szószólókat a Parlamentbe.

DELEGÁLÁS VAGY VÁLASZTÁS

Jóllehet a nemzetiségi listát a fentebb részletezett módon az országos nemzetiségi önkormányzatok állítják, tehát a nemzetiségi képviselőt vagy szószólót gyakorlatilag azok delegálják, a választást követően ezen személyek semmiféle tanácskozási vagy beszámolási kötelezettséggel nem tartoznak az önkormányzat felé.

PROBLÉMA: Több nemzetiségnél megfigyelhető jelenség, hogy az országos nemzetiségi önkormányzatok elnökei önmagukat „ejtőernyőztetik” a Parlamentbe, majd pedig az újonnan megválasztott önkormányzati testülettel szembekerülnek. Az Országgyűlésbe kerülés elsődleges motivációja az anyagiakban keresendő: a képviselők vagy szószólók mesés nagyságú apanázzsal gazdálkodhatnak. (Évenként több mint 100 millió forinttal.) Például a görögök esetében a szószóló tiszteletdíja és működési kerete meghaladja a testületet és a hivatalt, valamint az országos médiát fenntartó Országos Görög Nemzetiségi Önkormányzat teljes éves költségvetését. Több nemzetiség esetében a nemzetiségi szószóló költségvetési lábnyma nagyobb, mint az adott nemzetiség összes települési önkormányzatának és egyesületének állami támogatása. Míg a települési nemzetiségi önkormányzatok és civil állami szervezetek működési támogatásának mértéke az elmúlt hat évben nem változott (vagy bizonyos esetekben csökkent), a nemzetiségi képviselő és szószóló tiszteletdíja és működési kerete több mint 100%-kal növekedett... A viszonyítást hosszasan lehetne sorolni.

MÁSÍK PROBLÉMA, hogy a nemzetiségek országos képviselete megoszlik, tehát kétszereplőssé válik úgy, hogy az egyikőjük mögött nincs feltétlenül közösségi támogatás. Ennek következtében a nemzetiségek érdekképviseleti ereje csökken.

LEHETSÉGES MEGOLDÁS: Több modell is működőképes lehet. Ezek közül az egyik:

Az országos nemzetiségi önkormányzatok döntése lenne, hogy indítanak-e listát/listákat, illetve jelöltet/jelölteket az országgyűlési választásokon, vagy pedig delegálnak egy főt a nemzetiségi bizottságba. Utóbbi esetben az adott nemzetiségnél nem lenne választás, a delegált szószólónak együttműködési kötelezettsége lenne az önkormányzattal, a díjazásának és működésének (az eddigiekhez képest csökkentett) költségével az önkormányzat gazdálkodna. A bizottság jogosítványai változatlanok maradnának.

A listaállítás vagy jelöltállítás lehetőségét népszámlálási adatokhoz is lehetne kötni.

További kérdés, hogy a fenti esetben milyen lenne a viszony a szavazati joggal rendelkező nemzetiségi képviselő és a szószólók, illetve a szószólók alkotta bizottság között. Az is gondolkodást igénylő kérdés, hogy mi lenne a választáson induló, azonban kedvezményes mandátumhoz nem jutó képviselőjelölttel.

KAMPÁNY

Annak függvényében, hogy a nemzetiségi névjegyzékben hányan jelölték be azon szándékukat, hogy az országgyűlési választáson nemzetiségi listára szavaznának, az országos önkormányzatok több milliós vagy tízmilliós kampánypénzre jogosultak. Tekintettel arra, hogy a valóságban nincs mi közül választani, hiszem sem listák, sem jelöltek közötti versengés nincs, továbbá akár egyetlen érvényes szavazat sem szükséges a szószólóvá váláshoz, nincs mi mellett kampányolni.

PROBLÉMA: Mivel nincs mi mellett kampányolni, és a kampánypénz nem is használható fel az önkormányzat vagy a közösség érdekében szabadon, a támogatás összege könnyen szolgálhatja érdekcsoportok finanszírozását, tehát az etnobizniszt. Volt olyan nemzetiségi önkormányzat, amely a kampánypénzek felhasználását – felelősen – nem hagyta jóvá, ami miatt pereskedni kényszerült a megválasztott szószólóval szövetséges kampányfelelős által kifizetett vállalkozásokkal. Több érintett esetben is kimutatható, hogy nem valósult meg a vállalt kampánytevékenység.

LEHETSÉGES MEGOLDÁS: Delegálás esetén csökkentett összegű „kampánypénzt” az országos nemzetiségi önkormányzatok kaphatnának szabadabb felhasználásra. Listaállítás vagy jelöltállítás esetén a csökkentett összegű „kampánypénz” felhasználása korlátozottabb lehetne.

Hogyan értékeli az Emberi Jogok Európai Bíróságának a Bakirdzi és E.C. vs. Magyarország ügyében született 2022-es ítéletét, és hogyan látja annak a hazai szabályozásba való ültetésének lehetőségét?

Az ítélet többek között rámutatott arra, hogy aggályos, hogy nemzetiségi képviselőt a 13 nemzetiségből csak kettőnek van esélye kedvezményes mandátumhoz juttatnia, illetve felveti a kedvezményes mandátum szükségességét is. S azt is, hogy a pártlistára való szavazás lehetőségének elvesztésével sérülnek az állampolgári jogok. Rámutat arra is, hogy a szavazás során, főleg a kisebb nemzetiségi közösségek esetében, sérül a titkossághoz való jog. Ami talán a legfontosabb megállapítása, az az, hogy a létező egy lista közül lehetetlen egyet választani. A választás feltétele az, hogy a választható dolgok száma egynél több legyen.

Az ítélet nagyon fontos, és természetesen lehet vita tárgya, ki mivel milyen mértékben ért egyet, vagy nem ért egyet.

Leszögezendő, hogy a magyar kormány semmilyen mértékben nem tett eleget az ítélet végrehajtásának. De, ami még ennél is érdekesebb: sem a szószólók alkotta Nemzetiségi Bizottság, sem az egyetlen nemzetiségi képviselő nem tett semmiféle törvénymódosító javaslatot az ítélet szellemiségében. A Magyarországi Nemzetiségi Bizottság jegyzőkönyveiből kiderül, hogy napirenden kívül felmerült az ítélet, amelynek megbeszélése során a legégetőbb kérdésnek az bizonyult, hogy a sajtó megkeresésére miként kell reagálni. A felperestől maga a görög nemzetiségi szószóló is elhatárolódott.

Az eset arra világít rá, hogy az egyetlen nemzetiségi képviselő és a nemzetiségi szószólók nem mernek vagy nem akarnak a kormánnyal konfrontálódni, és még ennyire egyértelmű kérdésekben sem vállalják fel a valós nemzetiségi érdekképviseletet. Ugyanezt számos egyéb módon alá lehetne támasztani. Ezek közül esetleg egyetlen példa: a nemzetiségi ügyekért felelős miniszter (miniszterelnök-helyettes) éves meghallgatása során meghirdetik a kérdések feltételének lehetőségét, amelyek azonban „megakadnak”, a szószólók felszólalását pedig a hízélgés és a szívésségkérés jellemzi.

A per kapcsán a felperes arra a következtetésre jutott, hogy nincs szükség a szószólói rendszerre. Holott nem a valamikori törvényhozói szándékkal van a gond, hanem annak megvalósításával, illetve általában az érdekképviseleti gyakorlattal. Valós nemzetiségi érdekképviseletről sem a szószólók, sem az országos nemzetiségi önkormányzatok esetében nem lehet beszélni. Ennek az oka hosszasan levezethető. Rendszerproblémáról van szó.

A szegedi nemzetiségi ernyőszervezetek több alkalommal is fogalmaztak meg észrevételeket a nemzetiségi rendszerrel kapcsolatban – elsősorban a nemzetiségi pályázatok és feladatalapú támogatások tekintetében –, és juttatták el azokat az illetékes államtitkárságra, bármiféle eredmény nélkül. Sem a települési nemzetiségi önkormányzatok, sem a nemzetiségi civil szervezetek irányába nem érkezik semmiféle felkérés olyan vonatkozásban, hogy azok észrevételeket tehessenek. Tapasztalatunk szerint a nemzetiségi szervezetek minden szinten lemondtak arról, hogy alakítói legyenek a nemzetiségi rendszernek.

Az országgyűlési képviselet, a szószólók, valamint az országos önkormányzatok és a nemzetiségi civil szervezetek hármás viszonya hogyan változott az Ön által ismert közegben? Mennyiben lett a parlamenti képviseletnek visszahatása a nemzetiségi közösségekre, azok aktivitására?

A nemzetiségi szószólók többnyire külön entitássá váltak. Inkább szószólói ők a kormánzatnak a nemzetiségek felé, mint a nemzetiségeknek a törvényhozásban. Többen is kimondják, hogy a legtöbbet azzal segítenek, ha nem ártnak. (Például, ha a nemzetiségi pályázati kurátorok döntését nem írják felül.) A nemzetiségi képviselő és a szószólók hasznossága ma elsősorban a lobbizásban határozható

meg. A nemzetiségek érdekében fogantatosított állami támogatások mögött olykor személyes szimpátia van, ami nyilván méltatlan a valamikori törvényhozói szándékkal szemben.

Az ideális az lenne, ha az országos nemzetiségi önkormányzatok és a szószóló szoros együttműködésben tehetnének a közösségükért, ami csak néhány nemzetiség esetében valósul meg. Gyakran sajnos riválisai egymásnak, ami megosztja a nemzetiségi közösséget. A problémán segíthetne talán, ha az országgyűlési képviselet nagyobb függésben állna az országos önkormányzatoktól: több megoldás is működőképes lehetne.

A kérdésben szereplő hármass viszony választórendszeri tekintetben úgy néz ki, hogy a nemzetiségi önkormányzati választáson a nemzetiségi civil szervezetek lehetnek jelölőszervezetek. Az ő jelölésük alapján a választók a nemzetiségi névjegyzékben szereplő polgárok. A megválasztott országos önkormányzatok állítják össze azt a nemzetiségenként egyetlen nemzetiségi listát, amelynek első helyezettjéből nemzetiségi képviselő vagy szószóló lesz. A rendszer nem feltétlenül rossz, de több ponton reformra szorul, amit egyetlen szószóló sem kezdeményez. Szigorítani kellene a jelölőszervezeti regisztrációt, újra kellene gondolni a nemzetiségi névjegyzékben történő regisztrálás feltételeit, és fel kellene oldani a fentebb említett delegálás-választás ellentétét.

Az önkormányzatok és civil szervezetek viszonylatában probléma, hogy a nemzetiségi önkormányzatok az állami támogatás terhére nem adhatnak támogatást a nemzetiségi civil szervezetek számára, ami azért erősen problematikus, mivel tagsággal és aktivistákkal nem az önkormányzatok, hanem a civil szervezetek rendelkeznek. Az ezzel kapcsolatosan megfogalmazott aggályok szintén visszapattan- tak, és csak ismételgetni lehetne a fentieket.

Hogyan látja a továbbfejlesztés, a rendszer módosításának lehetséges irányait akár az alapvonások megtartásával vagy új alapokra történő helyezésével? Mi az a három lépés, amellyel javítani lehetne a nemzetiségi (parlamentari) érdekképviselet hatékonyságát?

Első lépés: A kormányzat részéről szándék arra, hogy a nemzetiségi szervezetek bevonásával kívánja megreformálni a nemzetiségi rendszert akár a hibák kijavításával, akár drasztikusabb újragondolásával.

Második lépés: Valós nemzetiségi érdekképviselet a nemzetiségi szervezetek részéről, ami akkor alakulhat ki, ha nem kell tartaniuk a retorzióktól, illetve az elért jogok és lehetőségek elvesztésétől.

Harmadik lépés: A közös gondolkodás ösztönzése úgy civil, mint önkormányzati, országos, regionális és települési szinten.

Tóth Judit²⁹

Nekik jutalom, ami másnak büntetés?

A körkérdésben látszólag csak a harmadikra válaszolok, de talán kiderül, hogy ez nem lehetséges a többire való reflektálás nélkül.

A nemzetiségek identitásának megőrzése, nyelvének szabad használata, kulturális örökségük megélése azt feltételezi, hogy a társadalom értéknek tekinti a sokszínűséget, és nem csak valamiféle nemzetközi jogi számonkérésnek. Az a hipokrita magatartás, amely úgy tekinti a politikai közösség részének őket („államalkotó tényezők” az Alkotmányban/Alaptörvényben), hogy közben közönyös az intézményi kirekesztéssel és a cigányellenességgel szemben, nem gyűjt az alkotmányos jogok alkalmazása céljából etnikai adatokat, nem ad valódi autonómiát a nemzetiségi democráciához elvezető politizáló közösségeknek, megmagyaráz számos, a körkérdésben említett ellentmondást. Nehezen született meg a nemzeti és etnikai kisebbségek jogvédelmét szolgáló ombudsman intézménye, amely mára szürke hivatallá változott, a rendőri diszkriminációtól az egyenlőtlen bánásmód miatti panaszok sokféleségének nagy temetőjévé. Hasonlóan kevés az esélye annak, hogy társadalmi és gazdasági befogadást végrehajtó szakpolitikákat lássunk, és az ECRI rasszizmus elleni általános ajánlásait vagy az Európai Emberi Jogi Bíróság ítéleteit megfogadva, átfogóan újragondolják az egész hazai nemzetiségi érdekek és jogok körét. Az ösztönös hiánya miatt úgy kaptak preferenciális parlamenti mandátum szerzésére jogot a nemzetiségek, hogy cserébe le kellett mondaniuk a (valamely) pártlistára szavazás jogáról, a népszámlálási adatfelvétel utólagos felhasználásával. Politikai szélhámoság, hogy előre ismert volt, nem tud a legtöbb nemzetiség képviselőt választani alacsony létszáma miatt, és a vigaszágon nyújtott szószólók a demokratikus alapon jelölésnek, a közpolitika súlyos ütközéseit felvállaló szerepének nem igazán felelnek meg. Az egyénileg elkötelezetteknek tisztelet jár, ha fesszegetik a szűkös szószólói, képviselői vagy önkormányzati, intézményi kereteket.

A 45/2005. (XII.14.) AB határozat értelmében a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásra vonatkozó önrendelkezési jog korlátozható. Így a kisebbségi önkormányzatok létesítési joga érdekében ilyen korlátozás a kisebbséghez tartozás megvallásakor legitim, ám a korlátozás mértéke még alkotmányértelmezéssel sem határozható meg, hogy a megvallást tartalmazó nyilatkozat valódiságát ellenőrizni lehessen. Vagyis majd ha a jogalkotó a mértékről és módról szabályt alkot, akkor tudja csak eldönteni az Alkotmánybíróság, hogy az etnobiznisz megállítására kidolgozott nyilatkozat valódiságának az ellenőrzése belefér-e az alkotmányosságba vagy sem. Addig tehát cinikusan velünk maradt az etnobiznisz, megtoldva azzal, hogy a kisebbségi önkormányzat nemzeti és etnikai kisebbségek közeleti részvételi jogának nem az egyetlen formája, a jogalkotónak még számos ötlete lehet. Ezt

²⁹ A szerző jogász, az SZTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszékének tanszékvezetője, egyetemi docense. E-mail: skula@juris.u-szeged.hu

a logikát vitte tovább a 41/2012. (XII.6.) AB határozat, miszerint nem korlátozza szükségtelenül és aránytalanul a nemzetiséghez tartozók önrendelkezési jogát, hogy a nemzetiségi választást a népszámlálási adatoktól teszik függővé, ugyanis az önrendelkezési joguk nem korlátlan. Mint tudjuk, a nemzetiséghez tartozás kinyilvánítási joga korlátozható, és majd bölcsen a jogalkotó kialakítja a nemzetiséghez tartozási nyilatkozatokkal tömegesen visszaélőkkel szembeni megoldásokat, mert azt nem konkretizálták az Alaptörvényben sem. Jó lesz több nemzetközi dokumentumot ehhez átnézni a vállalatokkal kapcsolatosan, hogy az Európa Tanácsban hivatalosan kialakított értelmezés szerinti, autentikus szerződéses tartalmat – ha követni akarjuk – felfejtsük.

A tényleges helyzetre nem reagáló látszatzmeggoldások tehát nem újkeletűek, ezért nem csoda, hogy bár a választási rendszer nemzetiségi voksolást érintő jelenlegi szabályai jogsértőek, nem változtatják meg az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélete értelmében, amelyet három éve a kormány nem hajt végre, pedig időközben többször is átírta már a törvényt. A Bíróság 2022. november 11-én tette közzé döntését a nyolc évvel korábban indított ügyben. A magyar parlamenti választási rendszernek a nemzeti kisebbségek parlamenti képviseletére vonatkozó szabályozását az Emberi Jogok Európai Egyezmény 1. kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikkével, a szabad választások elvével ellentétesnek ítélték (Bakirdzi és E.C. Magyarország elleni ügye). A kérelmezők a 2011-es választási törvénynek a kisebbségi választójogi részét három okból tartották jogsértőnek: egyrészt a szavazat titkossága, másrészt a valódi választás hiánya, valamint harmadszorra a kisebbségi képviselethez kapcsolódó kedvezményes kvóta kérdéseiben. A bíróság ítéletében mindhárom kérdésben a kérelmezőknek adott igazat, és kártérítés megfizetésére kötelezte a magyar államot.

Az ügyről sokan írtak itthon és külföldön, így Unger Anna (*JTI Blog*, 2022. december 1., *Verfassungsblog*, 2022. december 5.), Kállai Péter (*Strasbourg Observers*, 2022. december 22.), Kiss Balázs (*Fundamentum*, 2023. február 7.), továbbá Kurunczi Gábor (publikacio.ppke.hu/id/eprint/2150/1), Horváth Attila (real.mtak.hu), Szalainé Sándor Erzsébet (*Journal of International and European Law*, 2022/2.), sőt, készült a témában podcast beszélgetés Pap Dániellel a Jogászegyletben, valamint beszámolt az Euronews arról, hogy a strasbourgi ítéletek megvalósítása is feltétele lehet az uniós források elérésének, ezért talán hamarabb foglalkozik a kérdéssel a magyar kormány, mint ahogy a 2026-as, következő választások miatt kellene (2022. november 29.). Dobos Balázs e hasábocon firtatta, mi legyen a parlamenti képviselet módja és célja, a kiemelés vagy integrálás (*Regio*, 2024/4.), Orsós Zoltán a román támogatását nem biztosító képviseletet tárgyalta (*Studia Iuris*, 2024/1.) míg Farkas György Tamás egy teljes könyvet szentelt újabban a kisebbségek választójogának (Budapest: Gondolat, 2024.), nem is szólva Dobos Balázs monográfiájáról (Routledge, 2025). Ez a bizonyára töredékes áttekintés jelzi, hogy

a kutatók bőven adtak muníciót a kisebbségi képviselő és azon belül a parlamenti részvétel javításához.

Kállai Péter külön kötetben foglalta össze kutatását: vajon a nemzetiségi szószlók mire jók, áttekintve 2014–2022 közötti felszólalásaikat (ELTE Eötvös Kiadó, 2024.). A két ciklus alatt 377 szószlói és az egyetlen preferenciális mandátumot szerzett német nemzetiségi képviselő felszólalásait elemezve csak *korlátozott lehetőségeket talált*, mert egyrészt a kisebbségi választópolgár nem szavazhat listán a pártokra, csak a kötött (azaz általa beleszólást, sorrendcserét, kihúzást vagy másik név betoldását) nem engedő kisebbségi listára. Míg pénzt inkább adott a kormányzat a nemzetiségi parlamenti pacifikálásra, addig az önkormányzatiság tiszteletben tartására és a közszolgáltatások normatív működtetésére már nem futotta. Nem csoda, ha az elemzett felszólalások kerültek a kormányzati kritikát, a szószlók mint kisebbségi listavezetők és az egyetlen képviselő karrierje csúcsaként tekintenek a (nyilvános és érdemi) vita nélküli törvényhozási munkában való részvételre. A korlátozás további eleme, hogy a hozzászólás jogát kézben tartja a Házbizottság, mert csak az általa kisebbségi ügynek nyilvánított kérdésre vonatkozhat, amit kérni kell.

Mik lehetnek hát a *főbb javaslatok* a sokféle kutatói megközelítés és alkotmányos szempontokat is érvényesíteni kívánó elemzések alapján?

A Bakirzi és E.C. versus Magyarország ügy megoldása lehetne, ha a nemzeti ségeknek megmaradna a pártlistás szavazati jogosultsága, és megszüntetnék a preferenciális mandátumszerzést, cserébe olyan módszereket vezetnének be, amely növeli a részvételt. Például, ha a nemzetiségi listavezetők helyett több személyből lehetne a nemzetiséghez tartozóknak választani, nem csak szavazni. A változtatással több és versengő szavazatok döntenének abban, ki kerüljön be a parlamentbe. Ottani tevékenységüket nem kellene a Nemzetiségi Bizottságra szűkíteni, hanem ha élnének a pártokkal, közjogi szereplőkkel kialakított kapcsolatokkal, az érdekek megjelenítése markánsabbá válna. A többes jelölés, a kizárólag az országos önkormányzat mellett más jelölő szerv bevonása és a lista teljes kötöttsége helyett, annak bizonyos nyitottsága (például csak egyes személyekre szavazás biztosítása) a plurális rendszert valószínűsítené meg. A szavazatok titkossága akkor érvényesülne, ha a szavazatszámolás országos összesítésben történne, mert így nem lehetne a kis lélekszámú településeken beazonosítani a névjegyzék alapján leadott szavazatokat.

A másik megoldás, ha a nemzetiségi adatok alapján, a jelenlegi szavazatmeny nyiség tizedét írják elő, amely nem tenné eleve lehetetlenné a mandátum megszerzését. Ez azonban felborítaná az arányosságot éppúgy, mint a pártokra épülő egykamarás rendszert is. A szószló intézménye részben vált be, ezért korrekt megoldás lenne a választójog egyenlőségének megőrzése érdekében a kisebbségi választópolgároknak visszaadni a pártlistás szavazatukat, ugyanakkor megtartani a szószlójuk megválasztási jogát, mert ez a többletjog segítené érdekképviselőtük az országgyűlésben.

Ha lenne normatív finanszírozás, aminek alapján a nemzetiségi, közfeladatot ellátó önkormányzatok a mindenkori kormányzati befolyástól kevésbé függve működneek, más bevételek is lenne, mert valódi civil és nemzetközi együttműködésben vennének részt. Ez egyben társadalmi beágyazottságukat és jelentőségüket is növelné, ideértve a képviselők jelölését is.

Végül az eddiginél nagyobb jelentőséget tulajdonítanék a tisztességes jogszabály előkészítésnek, a konszenzuális törvényalkotásnak, a nem megkerülhető előzetes egyeztetésnek és a szabályozási hatásvizsgálatok érdemi meglétének, mert mindez együtt hozhatna tartós eredményt a közpolitikai és társadalmi befogadásban. Ez politikai kultúra függvénye, amelynek érdekében a versengésben megválasztott szónokok tudatosan, jól felkészülve és a lobbizásban, a közéleti vitákban tekintélyt szerezve úgy működneek, hogy megkövetelik az egyeztetést, egyetértést és költségvetési tervezést, azaz semmit róluk, nélkülük. Mert ugye nem büntetés a nemzetiségek külön jogi jutalma?